

ANALISIS YURIDIS SURAT KETERANGAN WARIS SEBAGAI ALAT BUKTI

R.M. Henky Wibawa Bambang Pramana¹, Suhariningsih², Abdul Rachmad Boediono³

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jl. MT. Haryono 169 Malang 65145, Telp. (0341) 553898, Fax. (0341) 566505.
Email: henky.wibawa@hotmail.com

Abstract

The purpose of this journal is to analyze and assess the authority and functions of Notary, Village Chief or Headman, Head of Sub-District and Heritage Hall in the manufacture of certificate of inheritance as a means of proof, as well too analyze and assess certificate of inheritance for it strength of evidence as a legal product. The research method used in this journal is normative juridical method and using the legislation approach and the historical approach. Based on research results, the appointment of Notary, Village Chief or Headman, Head of Sub-District and Heritage Hall in process for certificate of inheritance publication is not legislation based, it is not in accordance with principle of legality and certificate of inheritance as a means of civil proof cause problems respectively, because the provisions regarding the form of the certificate of inheritance is not clear and appointed officials for the certificate of inheritance issuance is divergent.

Key words: *certificate of inheritance, authority, evidence*

Abstrak

Tujuan dari penulisan jurnal ini adalah untuk menganalisis dan mengkaji kewenangan dan fungsi Notaris, Kepala Desa atau Lurah, Camat dan Balai Harta Peninggalan dalam pembuatan surat keterangan waris sebagai suatu alat bukti, sekaligus menganalisis dan mengkaji kekuatan pembuktian dari surat keterangan waris sebagai suatu produk hukum. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan jurnal ini adalah penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan yaitu pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi dan pendekatan historis yaitu pendekatan di mana dalam suatu penelitian dilakukan penafsiran menurut sejarah hukum maupun menurut sejarah peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hasil penelitian, penunjukan Notaris, Kepala Desa atau Lurah, Camat dan Balai Harta Peninggalan dalam proses penerbitan surat keterangan waris tidak berdasar peraturan perundang-undangan, maka tidak sesuai dengan asas legalitas dan surat keterangan waris sebagai suatu alat bukti perdata menimbulkan permasalahan masing-masing, karena ketentuan mengenai

¹ Mahasiswa Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya.

² Dosen Pascasarjana, Hukum Perdata, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya.

³ Dosen Pascasarjana, Hukum Perdata, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya.

bentuk surat keterangan waris yang tidak jelas dan pejabat yang ditunjuk untuk proses penerbitan surat keterangan waris berbeda-beda.

Kata kunci: surat keterangan waris, kewenangan, alat bukti

Latar Belakang

Bangsa Indonesia adalah bangsa yang terdiri dari berbagai macam ragam suku ataupun etnis. Negara Indonesia tidaklah dihuni dan dibangun oleh satu etnis saja, melainkan semua etnis yang ada di Indonesia telah memberikan kontribusi dalam perjalanan Bangsa Indonesia. Pemisahan penduduk Indonesia berdasarkan etnis dan golongan muncul pada masa penjajahan kolonial Belanda. Hal tersebut diberlakukan demi kepentingan politik pada masa penjajahan kolonial Belanda di Indonesia, yaitu dengan cara mengeluarkan aturan penggolongan penduduk dan hukum yang berlaku untuk tiap golongan didasarkan pada ketentuan Pasal 131 *Indische Staatregeling* dan 163 *Indische Staatregeling* yang membagi 3 (tiga) golongan penduduk dan hukum yang berlaku untuk masing-masing golongan.

Hal yang sangat disayangkan namun masih terjadi sampai saat ini adalah dampak pemberlakuan aturan penggolongan penduduk dan hukum yang berlaku untuk tiap golongan pada masa penjajahan kolonial Belanda nampaknya masih tidak bisa ditinggalkan dalam penerbitan aturan-aturan keperdataan pada masa kemerdekaan Indonesia.

Contohnya pada aturan penerbitan surat keterangan waris, surat keterangan waris adalah suatu dokumen pembuktian dari ahli waris tentang kebenaran bahwa mereka adalah orang yang tepat dan berhak mewarisi dari pewaris. Sejauh ini berdasarkan Surat Edaran Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria tanggal 20 Desember 1969 Nomor Dpt/12/63/12/69 tentang Surat Keterangan Warisan dan Pembuktian Kewarganegaraan, terdapat tiga pejabat umum atau instansi yang memiliki wewenang untuk menerbitkan surat keterangan waris, yakni Notaris, Lurah beserta Camat dan Balai Harta Peninggalan.

Pihak kantor pertanahan, sebagai instansi yang mengurus atas pendaftaran tanah akibat peralihan tanah karena terjadi pewarisan, selalu meminta bukti surat keterangan waris dari ahli waris pewaris yang harus juga dilengkapi dengan surat kematian untuk menentukan bahwa ahli waris yang mendapat hak atas tanah

tersebut adalah benar ahli waris dari pewaris. Hal ini diatur dalam Pasal 42 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Surat Edaran Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria tanggal 20 Desember 1969 NomorDpt/12/63/12/69 tentang Surat Keterangan Warisan dan Pembuktian Kewarganegaraan.⁴ Dari aturan tersebut menentukan bahwa:

- Bagi warganegara Indonesia penduduk asli: surat keterangan ahli waris yang dibuat oleh para ahli waris dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi dan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan dan Camat tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal.
- Bagi warganegara Indonesia keturunan Tionghoa: akta keterangan hak mewaris dari Notaris.
- Bagi warganegara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya: surat keterangan waris dari Balai Harta Peninggalan.

Melihat aturan pembuatan surat keterangan waris yang dibuat menurut golongan penduduk, mengingatkan bahwa Indonesia telah memiliki Undang-Undang Kewarganegaraan tersendiri yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan. Dalam undang-undang kewarganegaraan tidaklah mengatur mengenai penggolongan penduduk, yang ada hanyalah warga negara Indonesia dan warga negaraasing.

Notaris sendiri dalam pembuatan dokumen surat keterangan waris sebagai bukti ahli waris memperhatikan implementasi ketiga penggolongan penduduk, untuk mengevaluasi apakah ia berwenang atau tidak untuk membuat surat keterangan waris bagi penghadap yang memohon kepada notaris. Bahkan tidak ada suatu aturan yang jelas mengenai kualifikasi penggolongan penduduk untuk percampuran etnis melalui perkawinan.

⁴ Habib Adjie, **Pembuktian Sebagai Ahli Waris Dengan Akta Notaris (Dalam Bentuk Akta Keterangan Waris)**, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm.7

Perkawinan antar etnis bukanlah suatu hal yang tabu ataupun dilarang pada saat ini. Dari hasil perkawinan antar etnis, memberikan hasil anak-anak dengan darah campuran antar etnis dari kedua orang tuanya. Dalam keadaan demikian timbul suatu keadaan yang tidak jelas mengenai bagaimana menentukan golongan penduduk anak tersebut, terutama apabila anak tersebut menjadi ahli waris dari orang tuanya dan ingin membuat surat keterangan waris sesuai dengan ketentuan yang mengatur.

Dengan telah terjadinya percampuran etnis melalui perkawinan, sangatlah sulit untuk menelusuri termasuk dalam golongan penduduk manakah seseorang, apakah betul etnis berdarah Cina/Tionghoa, Timur Asing ataupun Pribumi.

Pada saat ini penggolongan penduduk masih berlaku baik secara tegas maupun diam-diam, hal ini berdasarkan Pasal II Undang-Undang Dasar 1945 bagian aturan peralihan, yang menyebutkan bahwa segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut undang-undang dasar.

Sampai saat ini tidak ada ketentuan secara tegas dan khusus yang mengatur notaris dalam membuat surat keterangan waris. Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 jo UU Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris tidak ditemukan kewenangan notaris dalam membuat surat keterangan waris, demikian juga Peraturan Jabatan Notaris tidak ditemukan kewenangan notaris dalam membuat surat keterangan waris. Sampai saat ini, notaris membuat surat keterangan waris berdasarkan kebiasaan yang diikuti dari notaris Belanda.

Suatu surat keterangan haruslah dikeluarkan oleh pejabat atau institusi yang diberi wewenang untuk membuat surat keterangan. Suatu hal yang sangat rancu dari segi bahasa dan substansi suratnya, apabila para ahli waris sendiri yang membuat surat keterangan dibawah tangan yang diketahui, dibenarkan disetujui atau disahkan oleh kepala desa/lurah dan camat, atau notaris berdasarkan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, mempunyai kewenangan membuat akta bukan membuat surat dan notaris bukan pejabat yang diberi kewenangan untuk membuat atau mengeluarkan surat keterangan. Begitu pula dengan Balai Harta Peninggalan yang

secara struktur kelembagaan merupakan lembaga pemerintah (eksekutif) yang berada dalam ruang lingkup Departemen Hukum dan Ham. Lembaga yang berada dalam ruang lingkup eksekutif atau pemerintah yang melaksanakan urusan pemerintah dapat dikategorikan sebagai pejabat tata usaha negara dan mereka berkedudukan atau mengisi badan tersebut diberi wewenang untuk mengeluarkan surat keputusan atau ketetapan (*beschiking*) yang bersifat konkrit, final dan individual sesuai dalam pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.⁵

Dalam surat semacam itu terdapat kehendak (*wilsvorming*) dari pejabat yang bersangkutan, sehingga jika mereka yang menerima surat dari pejabat tata usaha negara merasa berkeberatan dapat mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara untuk mempermasalahkan surat tersebut. Maka perlu kajian lebih lanjut apabila bukti sebagai ahli waris yang merupakan bukti perdata dibuat oleh pejabat tata usaha negara yang tunduk kepada hukum administrasi. Dalam hukum administrasi tindakan di luar wewenang suatu jabatan dikenal dengan istilah *freis ermessen*.

Setiap jabatan apapun mempunyai wewenang tersendiri, setiap wewenang haruslah memiliki dasar hukum yang jelas dan tegas dalam suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai jabatan atau pejabat tersebut. Beragamnya pejabat ataupun instansi yang mengeluarkan keterangan waris ini tentunya memiliki konsekuensi hukum tersendiri apabila produk hukum yang mereka keluarkan melahirkan suatu permasalahan, hal tersebut dikarenakan kewenangan maupun fungsi masing-masing pejabat atau instansi yang berbeda-beda.

Berdasarkan uraian tersebut, permasalahan pokok yang diangkat dalam penulisan jurnal ini adalah apakah surat keterangan waris yang dibuat oleh (1) notaris (2) ahli waris yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah, Camat dan (3) Balai Harta Peninggalan yang dibuat berdasarkan golongan penduduk dapat memenuhi kebutuhan pembuktian bagi ahli waris hasil perkawinan campuran antar golongan

⁵ Habib Adjie, **Bernas-Bernar Pemikiran Di Bidang Notaris Dan PPAT**, Mandar Maju, Bandung, 2012, hlm. 34

penduduk dan bagaimana dengan kekuatan pembuktian surat keterangan waris yang dibuat oleh (1) notaris (2) ahli waris yang dikuatkan oleh Kepala Desa/Lurah, Camat dan (3) Balai Harta Peninggalan.

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis dan mengkaji kewenangan dan fungsi Notaris, Kepala Desa/Lurah, Camat dan Balai Harta Peninggalan dalam pembuatan surat keterangan waris sebagai alat bukti, sekaligus kekuatan pembuktian dari surat keterangan waris sebagai produk hukum.

Tulisan hukum ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku atau diterapkan terhadap suatu permasalahan hukum tertentu.⁶ Penelitian normatif tersebut seringkali disebut dengan penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang objek kajiannya adalah dokumen peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka.⁷

Sehubungan dengan tipe penelitian yang digunakan yakni penelitian hukum normatif, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi⁸, dan pendekatan historis (*historical approach*) yaitu pendekatan di mana dalam penelitian hukum normatif dilakukan penafsiran menurut sejarah hukum maupun menurut sejarah peraturan perundang-undangan.⁹

Analisis bahan-bahan hukum pada jurnal ini dilakukan dengan cara menggunakan interpretasi untuk menemukan jawaban dari permasalahan yang diteliti. Interpretasi yang digunakan adalah sebagai berikut :

a. Interpretasi Gramatikal

Yaitu menafsirkan bukti pembuatan ahli waris dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan apa yang tertera atau apa yang secara eksplisit tertulis dalam Surat Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal

⁶Soejono dan H.Abdurahman, **Metode Penelitian Hukum**, Rineka Cipra, Jakarta, 2003, hlm. 55

⁷*Ibid.*, hlm. 56

⁸ Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana, Jakarta, 2005 hlm. 96

⁹ Kusumadi Pudjosewojo, **Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia**, cetakan III, Aksara Baru, Jakarta, 1976, hlm. 64

Agraria Direktorat Pendaftaran Tanah Nomor Dpt/12/63/12/69 tentang Surat Keterangan Warisan dan Pembuktian Kewarganegaraan.

b. Interpretasi Sistematis

Dengan interpretasi sistematis ini penulis melakukan penafsiran dengan menggunakan hubungan yang lebih luas terhadap aturan hukum atau norma-norma hukum yang terkandung didalamnya.

Pembahasan

A. Ikhtisar Hukum Waris Di Indonesia Dan Surat Keterangan Waris

Dalam ketiga sistem pewarisan yang dimiliki Indonesia, masing-masing menjelaskan bahwa suatu proses pewarisan terjadi karena adanya kematian dan dengan sendirinya karena kematian harta waris pewaris beralih kepada ahli waris. Dalam hukum waris BW, dijelaskan:

- Pasal 830 KUHPdata:

"Pewarisan hanya berlangsung karena kematian"

- Pasal 833 KUHPdata:

"Sekalian ahli waris dengan sendirinya karena hukum memperoleh hak milik atas segala barang, segala hak dan segala piutang si yang meninggal ..."

Dalam hukum waris Islam terdapat prinsip kewarisan hanya karena kematian dan prinsip ijbari:

- Prinsip kewarisan hanya karena kematian, bahwa peralihan harta seseorang kepada orang lain dengan sebutan kewarisan berlaku setelah yang mempunyai harta tersebut meninggal dunia.
- Prinsip Ijbari, adalah bahwa peralihan harta seseorang yang telah meninggal dunia kepada yang masih hidup berlaku dengan sendirinya.

Demikian pula pada hukum waris adat, yang prinsip utama dari sistem pewarisannya adalah harus ada yang meninggal dunia. Soerjono Soekanto dalam

bukunya mengatakan, bahwa bila seorang meninggal maka ahli waris adalah anak-anak dari si peninggal harta.¹⁰

Dalam bukunya, Soerjono Soekanto memberi penegasan terhadap pendapat Soepomo yang mengatakan bahwa proses peralihan harta bisa dimulai sejak pewaris masih hidup. Beliau menjelaskan bahwa pengalihan harta dalam keluarga sendiri hanyalah bersifat sementara, itu pun biasanya hanya terjadi pada keluarga dengan sistem patrilineal atau parental untuk anak laki-laki yang sudah dewasa tetapi tetap bukan merupakan peristiwa pemberian harta warisan.¹¹

Meskipun harta waris berpindah dengan sendirinya dari pewaris kepada ahli waris ketika pewaris meninggal dunia, namun masih dibutuhkan suatu instrumen yang dapat digunakan sebagai suatu alat bukti yang dapat menunjukkan bahwa seseorang adalah benar orang yang berhak atas suatu harta waris. Hal itu dikarenakan harta waris yang berupa tanah memerlukan proses pendaftaran hak apabila terjadi peralihan hak yang disebabkan oleh pewarisan. Begitu pula harta waris yang tersimpan di suatu bank juga memerlukan proses pencairan dana ataupun pindah buku dari rekening pewaris kepada ahli waris.

Untuk membuktikan seseorang memang benar berhak atas harta waris, yang membutuhkan proses peralihan pada instansi-intansi tertentu dibutuhkan adanya surat keterangan waris. Dibutuhkannya surat keterangan waris dalam suatu proses peralihan hak karena pewarisan merupakan suatu contoh dari teori yang telah dikemukakan oleh Hamaker, bahwa memang harta waris beralih dengan sendirinya dari pewaris kepada ahli waris disebabkan oleh kematian, namun masih diperlukan suatu tindakan hukum yang dapat membuktikan seseorang adalah benar ahli waris yang berhak.

1. Surat Keterangan Waris Yang Dibuat oleh Notaris

Notaris membuat surat keterangan waris berdasarkan suatu kebiasaan dari notaris-notaris zaman kolonial Belanda terdahulu yang membuat surat keterangan warisatas dasar undang-undang terdahulu. Apabila dikronologikan peraturan-

¹⁰ Soerjono Soekanto, **Hukum Adat Indonesia**, Rajawali, Jakarta, 1981, hlm.262

¹¹ Soerjono Soekanto, *Ibid.*, hlm. 270

peraturan terkait wewenang notaris dalam membuat surat keterangan waris dari dahulu sampai saat ini, maka dapat didapati sebagai berikut:

a. Wet Op Het Notarisamt:

Adalah undang-undang jabatan notaris yang berlaku di Belanda yang diundangkan pada Juli 1842, mengenai surat keterangan waris terdapat pada pasal 38 ayat (2) yang diterjemahkan Tan Thong kie secara bebas sebagai berikut:¹²

Menentukan bahwa seorang notaris yang biasanya diharuskan membuat akta-akta dengan minuta, dibebaskan dari kewajiban tersebut apabila membuat akta-akta tertentu. Termasuk dalam akta-akta yang disebut terakhir ini adalah *Verklaring van erfregt*.

Secara lebih detail, Djoko Soepadmo menerjemahkan sebagai berikut :¹³

“Dari kewajiban ini dikecualikan akta pengumuman perkawinan (*huwelijks aankondiging*) persetujuan untuk kawin, kenal diri, dari *volmacht of magtiging* (kuasa atau ijin), keterangan tentang pemilikan atau keterangan tentang hidup seseorang, *van erfrecht* (keterangan hak mewarisi), penghapusan penawaran pembayaran hutang dari protes, persetujuan untuk penghapusan atau pengurangan ikatan-ikatan hipotik atau pemberatan mengenai dan mengenai balik nama mengenai proses verbal tentang pembeslahan dari benda-benda tidak bergerak dan kapal-kapal dalam register-register umum tentang hak-hak mengenai *eigendom* (*opebare eigendom register*), perubahan tentang pemilikan *domicilie* dari pendaftaran hipotik, mengenai pemilikan *domicilie* dari pendaftaran hipotik, mengenai persewaan rumah dan tanah-tanah apabila harga sewanya tidak lebih dari F 50 pertahun dan akta-akta lainnya yang pengeluarannya diperbolehkan dalam originali yang ditetapkan oleh undang-undang khusus.”

¹²Tan Thong kie, **Studi Notariat Serba-Serbi Praktek Notaris**, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 2011, hlm. 565

¹³ Djoko Soepadmo, **Seri A-1 Bagian Kedua Ketentuan-ketentuan dan Komentar mengenai Hukum Waris Dalam Praktek Teknik Pembuatan Akta**, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1996, hlm. 357-358

b. Reglement op het Notarisambt:

Dari *wet op het notarisambt* di negeri belanda, diberlakukan konkordansi di Indonesia dalam *Reglement op het Notarisambt* (Peraturan Jabatan Notaris) tanggal 11 januari 1860 (stbl . 1860-3) atau disingkat menjadi PJN, yaitu dalam pasal 35. Namun, dalam pasal tersebut tidak sama persis dengan *wet op het Notarisambt*, kata-kata *verklaring van erfregt* tidak turut dicantumkan. G.H.S. Lumban Tobing menerjemahkan sebagai berikut:¹⁴

“Dari kewajiban ini dikecualikan akta persetujuan kawin, kenal diri, kuasa, keterangan pemilikan atau keterangan hidup seseorang, kwitansi uang sewa dan uang upah, bunga atau pensiun, protes, penawaran pembayaran, izin mencoret atau pengurangan akta hipotik dan akta-akta sederhana lainnya, darimana pengeluaran dalam originali diperkenankan menurut undang-undang.”

Dari terjemahan tersebut nampak jelas bahwa dalam pasal 35 Peraturan Jabatan Notaris tidak mengatur tentang surat keterangan waris (*van erfrecht*).

c. Grootbroeken der Nationale schuld:

Pada tahun 1913 di Belanda dikeluarkan undang-undang bernama *de wet op de Grootbroeken der Nationale schuld*. Dalam pasal 14 undang-undang ini diatur tentang surat keterangan waris bagi ahli waris yang pewarisnya memiliki suatu hak terdaftar dalam buku besar utang-utang nasional. Secara rinci diatur pada ayat (1) para ahli waris tersebut harus membuktikan hak mereka dengan suatu keterangan waris setelah ada pembuktian tentang kematian pewaris. Ayat (2) mengatur hal-hal yang harus dimuat dalam keterangan waris. Ayat (3) mengatur bahwa notaris yang membuat akta keterangan tersebut dalam bentuk in originali (warisan terbuka dinegeri belanda). Pada ayat (4) mengatur bahwa bila pejabat yang berwenang di wilayah tersebut. Ayat (5) menentukan dokumen pembuktian

¹⁴G.H.S. Lumban Tobing, **Peraturan Jabatan Notaris-Notaris Reglement**, Erlangga, Jakarta, 1999, hlm. 228

fakta-fakta yang tertulis turut dilampirkan dalam akta tersebut. Terakhir pada ayat (6) penerima hibah wasiat juga harus membuktikan haknya seperti ahli waris.¹⁵

Yang patut menjadi perhatian adalah *wet op de Grootboeken der Nationale schuld* adalah undang-undang yang berlaku di Belanda pada waktu itu, memang pengaturan mengenai keterangan waris yang jelas terdapat pada undang-undang ini namun tidak pernah undang-undang ini diberlakukan pada hindia belanda/Indonesia pada masa lampau, tidak pernah undang-undang ini dibuat dalam bentuk *reglement* atau peraturan yang berlaku pada daerah jajahan.

d. Surat Edaran Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria Tanggal 20 Desember 1969 nomor Dpt/12/63/12/69 tentang Surat Keterangan Warisan dan Pembuktian Kewarganegaraan :

Pada tanggal 20 Desember 1969 muncul Surat Edaran Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria Nomor Dpt/12/63/12/69, pokok suratnya mengenai surat keterangan warisan dan pembuktian kewarganegaraan. Dalam isi surat ini disebutkan bahwa untuk golongan keturunan tionghoa, surat keterangan waris dibuat oleh notaris.

Disebutkan pula dalam isi surat tersebut bahwa penunjukan pejabat yang berwenang untuk membuat surat keterangan waris bersumber pada golongan-golongan penduduk pada alam kolonial (tidak lain adalah ketentuan dalam pasal 131 dan 163 *Indische Staatregeling*) dan memang belum ada suatu peraturan tertentu yang mengatur siapa yang berwenang untuk membuat surat keterangan waris.

Ketentuan pembagian golongan penduduk memang masih berlaku pada saat diberlakukannya Surat Edaran Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria Nomor Dpt/12/63/12/69 tentang Surat Keterangan Warisan dan Pembuktian Kewarganegaraan, hal tersebut dikarenakan adanya Pasal II Undang-Undang Dasar 1945 bagian aturan peralihan, yaitu:

"Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini"

¹⁵ Tan Thong kie, *Op.Cit.*, hlm. 566

- e. Pasal 42 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Jo Pasal 111 Ayat (1) Huruf C Angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah :

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur mengenai peralihan hak karena pewarisan dalam pasal 42, dalam pasal 42 ayat (1) disebutkan juga dokumen-dokumen yang diperlukan untuk kepentingan pendaftaran peralihan hak karena pewarisan yang salah satunya adalah surat keterangan waris.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah pada pasal 111 ayat (1) huruf c, mengatur lebih lanjut ketentuan penggunaan surat keterangan waris sebagai salah satu dokumen yang digunakan dalam proses pendaftaran tanah yang terjadi karena pewarisan dalam pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah:

- Bagi warganegara Indonesia penduduk asli: surat keterangan ahli waris yang dibuat oleh para ahli waris dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi dan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan dan Camat tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal.
- Bagi warganegara Indonesia keturunan Tionghoa: akta keterangan hak mewaris dari notaris.
- Bagi warganegara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya: surat keterangan waris dari Balai Harta Peninggalan.

Pengaturan prosedur pembuatan surat keterangan waris dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah pada pasal 111 ayat (1) huruf c, sekali lagi menggunakan sistem pembagian warga negara Indonesia dalam golongan-golongan tertentu layaknya pembagian golongan pada masa kolonial Belanda yang diatur dalam pasal 131 dan pasal 163 *Indische Staatregeling*.

f. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Juncto Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 :

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Juncto Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris adalah undang-undang yang mengatur tugas, fungsi, kewenangan maupun larangan yang dimiliki notaris.

Kewenangan notaris diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Juncto Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, namun dalam pasal tersebut tidak ditemui adanya ayat yang menyebutkan bahwa notaris memiliki wewenang untuk membuat surat keterangan waris. Memang di ayat ketiga (3) disebutkan bahwa notaris juga memiliki kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan adalah:

"Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan."

Adapun jenis peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan dari enam macam jenis peraturan perundang-undangan dalam pasal tersebut tidak termasuk surat keputusan menteri di dalamnya maupun peraturan menteri, maka Surat Edaran Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria Tanggal 20 Desember 1969 nomor Dpt/12/63/12/69 tentang Surat Keterangan Warisan dan Pembuktian Kewarganegaraan maupun Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bukanlah peraturan perundang undangan yang dimaksud dalam Pasal 15 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Juncto Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris

Suatu kewenangan haruslah bersumber dari suatu peraturan perundang-undangan baik diperoleh dengan cara atribusi, delegasi ataupun mandat. Hal ini sesuai dengan pendapat dari R.J.H.M. Huisman, bahwa kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang:

"Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai atau terhadap badan khusus atau bahkan badan hukum privat.¹⁶ Setiap perbuatan pemerintahan diisyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan yang sah adalah kewenangan yang berdasarkan pada suatu undang-undang. Hal ini merupakan suatu asas legalitas. Asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang."¹⁷

Dengan demikian, maka sampai saat ini kewenangan notaris dalam membuat surat keterangan waris tidaklah dilandasi oleh suatu peraturan perundang-undangan. Suatu tindakan pejabat umum untuk membuat alat bukti keperdataan seseorang yang didalamnya menerangkan tentang siapa saja yang berhak atas suatu harta warisan yang terbuka, beserta berapa saja bagian-bagiannya. Namun merupakan tindakan yang tidak sesuai dengan asas legalitas.

2. Surat Keterangan Waris Yang Dibuat Oleh Ahli Waris Yang Disaksikan Oleh Kepala Desa/Lurah dan Camat

Surat keterangan waris untuk warga negara Indonesia yang digolongkan ke dalam golongan pribumi sesuai Surat Edaran Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria Tanggal 20 Desember 1969 nomor Dpt/12/63/12/69 tentang Surat Keterangan Warisan dan Pembuktian Kewarganegaraan maupun Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, selama ini dibuat oleh para ahli waris sendiri dengan

¹⁶ Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara**, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 103

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 100

disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi dan diketahui maupun dikuatkan oleh kepala desa/kelurahan dan camat tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia.

Kewenangan camat diatur dalam pasal 126 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Wewenang Lurah diatur dalam pasal 127 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu dalam ayat (2) dan dalam ayat (3). Wewenang kepala desa diatur dalam pasal 206 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam pasal 126 Ayat (2) dan (3), pasal 127 Ayat (2) dan (3) dan pasal 206 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tidak dapat ditemukan ayat yang menyebutkan secara rinci mengenai wewenang kepala desa, lurah dan camat untuk mengetahui ataupun menguatkan surat keterangan waris yang dibuat oleh ahli waris yang termasuk golongan pribumi.

Seharusnya apabila kepala desa, lurah dan camat memiliki kewenangan untuk menyaksikan dan menguatkan surat keterangan waris, kewenangan tersebut harus diatur pada undang-undang jabatan lurah dan camat yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Suatu kewenangan haruslah bersumber dari suatu peraturan perundang-undangan baik diperoleh dengan cara atribusi, delegasi ataupun mandat. Sesuai dengan pendapat dari R.J.H.M. Huisman, yang menjelaskan bahwa kewenangan hanya dapat diberikan oleh undang-undang.¹⁸

Kecamatan dan kelurahan termasuk dalam perangkat daerah kabupaten/kota sesuai dalam pasal 120 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perangkat daerah adalah bagian dari pemerintah daerah dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Begitu pula desa merupakan bagian dari pemerintahan daerah dalam pasal 200 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Karena desa, kelurahan dan kecamatan merupakan bagian dari pemerintah daerah, maka kepala desa, lurah dan camat adalah pejabat tata usaha negara yang

¹⁸*Ibid.*, hlm. 100

melaksanakan urusan pemerintahan, sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Disebutkan dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa pejabat tata usaha negara dalam melaksanakan tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan wewenang kepala desa, lurah, dan camat tidak terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pejabat tata usaha negara dalam melaksanakan tugasnya tunduk kepada hukum administrasi, dan dalam hukum administrasi tindakan yang diambil oleh pejabat tata usaha negara yang berada di luar wewenangnya dikenal dengan istilah *freies ermessen*.

Diana Halim Koentjoro mengartikan *freies ermessen* sebagai kemerdekaan bertindak administrasi negara atau pemerintah (eksekutif) untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam keadaan kegentingan yang memaksa, di mana peraturan penyelesaian untuk masalah itu belum ada.¹⁹

Memang dalam Surat Edaran Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria tanggal 20 Desember 1969 NomorDpt/12/63/12/69 tentang Surat Keterangan Warisan dan Pembuktian Kewarganegaraan terdapat frasa yang bunyinya:

"Bertalian dengan masih banyaknya pertanyaan mengenai surat-surat keterangan warisan, maka dengan ini kami berikan petunjuk-petunjuk dalam melayani masyarakat dalam bidang ini."

"Menegenai surat-surat keterangan warisan dengan pertanyaan siapa yang berwenang untuk membuatnya, sebenarnya tidak ada suatu peraturan yang tertentu sebelum maupun sesudah kemerdekaan ..."

"Hanya saja pejabat yang berwenangnya untuk membuat surat keterangan warisan itu belum ditentukan."

Melihat frasa-frasa dalam Surat Edaran Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria Tanggal 20 Desember 1969 nomor Dpt/12/63/12/69 tentang

¹⁹ Diana Halim Koentjoro, *Op.Cit.*, hlm. 41

Surat Keterangan Warisan dan Pembuktian Kewarganegaraan yang bunyinya demikian, dapat disimpulkan memang penunjukan lurah yang diketahui oleh camat sebagai pejabat tata usaha negara yang memiliki wewenang untuk menyaksikan surat keterangan waris yang dibuat oleh ahli waris, meskipun lurah dan camat tidak memiliki wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan untuk hal itu, dikarenakan pada masa itu memang diperlukan untuk menyelesaikan permasalahan yang muncul mengenai surat keterangan waris.

Namun *freies ermessen* adalah bentuk tindakan yang bertentangan dengan asas legalitas dan seharusnya ada tindakan lebih lanjut untuk pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat melahirkan kewenangan baik secara atribusi, delegasi ataupun mandat seperti yang diutarakan oleh Diana Halim Koentjoro.²⁰

3. Surat Keterangan Waris Yang Dibuat Oleh Balai Harta Peninggalan

Balai harta peninggalan adalah badan yang berwenang untuk membuat surat keterangan waris bagi warganegara Indonesia keturunan timur asing selain tionghoa. Sebagaimana disebutkan dalam Surat Edaran Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria tanggal 20 Desember 1969 NomorDpt/12/63/12/69 tentang Surat Keterangan Warisan dan Pembuktian Kewarganegaraan maupun Pasal 111 ayat (1) huruf c Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Sampai saat ini pada masa kemerdekaan balai harta peninggalan masih melaksanakan kegiatan-kegiatan badannya berdasar atas *staatblad*, misalkan dalam hal pembuatan surat keterangan waris bagi golongan timur asing selain tionghoa yaitu Pasal 14 ayat (1) Instructie voor de Gouvernements Landmeters in Indonesie en als zoodanig fungeerende personen (Instruksi Bagi Para Pejabat Pendaftaran Tanah di Indonesia Dan Mereka Yang Bertindak Sedemikian) Stbl. 1916 No. 517.

²⁰ Diana Halim Koentjoro, **Hukum Administrasi Negara**, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004., hlm.42

Berlakunya Stbl. 1916 No. 517 ini disebabkan ketentuan Pasal II Undang-Undang Dasar 1945 bagian aturan peralihan, yaitu:

"Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini"

Balai harta peninggalan merupakan bagian dari struktur organisasi Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, dibawah lingkungan Direktorat Perdata. Secara struktural tersebut maka BHP merupakan lembaga pemerintahan (eksekutif) yang melaksanakan urusan pemerintah.²¹

Maka balai harta peninggalan pun adalah pejabat tata usaha negara yang melaksanakan urusan pemerintahan, sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Disebutkan dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa pejabat tata usaha negara dalam melaksanakan tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan sebagian besar wewenang balai harta peninggalan belum diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Karena wewenang tidaklah cukup dilahirkan dari Instruksi yang tercatat dalam *staatblad*, surat edaran maupun peraturan menteri. Kewenangan harus dilahirkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana pendapat dari R.J.H.M. Huisman.²²

B. Surat Keterangan Waris Sebagai Alat Bukti

1. Surat Keterangan Waris Yang Dibuat Oleh Notaris Sebagai Alat Bukti

Akta-akta yang dibuat oleh ataupun dihadapan notaris adalah akta otentik, sebagaimana keotentikan suatu akta diatur dalam pasal 1868 KUHPerdota.

Surat keterangan waris untuk golongan penduduk cina dalam Pasal 111 Ayat (1) huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan

²¹ I Gede Purwaka, **Keterangan Hak Mewarisi Yang Dibuat Oleh Notaris Berdasarkan Ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk wetboek)**, Program Spesialis Notariat Dan Pertahanan Fakultas Hukum Universitas Indonesia , 1999, hlm. 11

²² *Ibid.*, hlm. 100

Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dibuat oleh notaris dalam bentuk akta. Tidak ada keterangan lebih lanjut mengenai bagaimana bentuk akta keterangan waris harus dibuat, mengingat notaris membuat akta otentik sebagaimana bentuknya telah ditentukan oleh Undang-Undang Jabatan Notaris, dan dikenal dua macam bentuk akta yaitu akta partij dan akta relaas.

Notaris membuat surat keterangan waris berdasarkan kebiasaan dari notaris-notaris terdahulu dan penunjukannya dalam Surat Edaran Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria tanggal 20 Desember 1969 Nomor Dpt/12/63/12/69 tentang Surat Keterangan Warisan dan Pembuktian Kewarganegaraan.

Meskipun membuat surat keterangan waris telah menjadi kebiasaan dari para notaris, namun masih terdapat perbedaan pendapat mengenai bagaimana bentuk akta keterangan waris.

Habib Adjie dalam bukunya menyarankan agar notaris membuat akta keterangan waris dalam bentuk akta pihak/*partij acta*:

"Sesuai dengan wewenang yang dimiliki oleh notaris, yaitu untuk membuat akta otentik dengan bingkai Pasal 15 ayat (1), Pasal 38 dan Pasal 58 ayat (2) UUJN serta Pasal 1868 KUHPdata, yaitu dengan membuatkan Akta Keterangan Sebagai Ahli Waris dalam bentuk Akta Pihak."

Namun juga terdapat pendapat yang menyarankan agar notaris tidak membuat surat keterangan waris dalam bentuk akta pihak/*partij acta*, mengingat apabila dibuat dalam bentuk akta pihak dirasa tidak sesuai, dikarenakan dalam akta pihak terdapat kehendak dari para pihak yang dituangkan dalam isi akta. Mengingat dalam surat keterangan waris terdapat pembagian harta waris yang dibuat oleh notaris berdasarkan pengetahuannya mengenai hukum waris bw.

Tan thong kie dalam bukunya mencermati hal ini, yaitu apabila surat keterangan waris dibuat dalam bentuk akta dibawah tangan, beliau berpendapat:

"siapakah para penghadap dan apakah akta tersebut dibuat menurut PJN? Kalau demikian, harus ada (para) penghadap, semua angka harus ditulis dengan dengan huruf, semua perubahan harus diparaf, dan sebagainya ..." ²³

"Kesimpulan apakah yang dapat kita ambil dari arti *in originali* dalam Pasal 14 *Grootboekwet*? Menurut penulis, artinya tidak lain dari "dibawah tangan", yaitu tanpa minuta dan tanpa penghadap." ²⁴

Namun Tan Thong Kie juga tidak menyalahkan apabila surat keterangan waris dibuat dalam bentuk akta notaris, beliau mengatakan dalam bukunya:

"..., kita dapat mengambil kesimpulan bahwa keterangan waris juga dapat dibuat dalam bentuk akta notaris. Dengan kata lain, akta itu dapat juga dibuat dengan hadirnya penghadap dan sesuai dengan aturan-aturan dalam PJN, antara lain masuk *repertorium*." ²⁵

"Cara kerja ini memudahkan pemegang protokol membuat salinan, seandainya dikemudian hari untuk itu ada permintaan suatu keterangan waris yang dibuat olehnya. Memang akta yang dibuat demikian agak aneh dan pernah dicela karena seakan-akan notaris menjadi penghadap dalam aktanya sendiri." ²⁶

2. Surat Keterangan Waris Yang Dibuat Oleh Ahli Waris Yang Disaksikan Oleh Kepala Desa/Lurah dan Camat Sebagai Alat Bukti

Dalam Surat Edaran Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria tanggal 20 Desember 1969 Nomor Dpt/12/63/12/69 tentang Surat Keterangan Warisan dan Pembuktian Kewarganegaraan disebutkan bahwa "surat keterangan waris untuk golongan penduduk asli dibuat oleh ahli waris, disaksikan oleh camat dan diketahui oleh camat."

Sedangkan dalam Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan "Bagi warga negara Indonesia penduduk asli: surat keterangan ahli waris yang dibuat oleh para ahli waris dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang

²³ Tan Thong Kie, *Op.Cit.*, hlm. 567

²⁴ *Ibid.*, hlm. 568

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, hlm. 569

saksi dan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan dan Camat tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia."

Jelas terdapat perbedaan terhadap surat keterangan waris apabila Kepala Desa/Kelurahan dan Camat dapat menguatkan surat keterangan waris bukan hanya menyaksikan. Menguatkan berarti menambah unsur kekuatan terhadap surat keterangan waris sebagai suatu alat bukti perdata.

Alat bukti perdata diatur dalam Pasal 164 HIR, menurut Pasal 164 HIR alat-alat bukti terdiri dari bukti tulisan (surat), bukti dengan saksi, persangkaan, pengakuan dan sumpah.²⁷

Dalam Pasal 165 HIR disebutkan bahwa:

"Surat (akta) yang sah, ialah suatu surat yang diperbuat demikian oleh atau dihadapan pegawai umum yang berkuasa untuk membuatnya, menjadi bukti yang cukup bagi kedua belah pihak dan ahli warisnya dan sekalian orang yang mendapatkan hak daripadanya tentang segala hal yang disebut di dalam surat itu dan juga tentang yang ada dalam surat itu sebagai pemberitahuan sahnyanya, dalam hal terakhir ini hanya jika yang diberitahukan itu berhubungan langsung dengan perihal pada surat (akta) itu."

R.Subekti mengatakan bahwa yang dimaksud dalam Pasal 165 HIR tersebut merupakan akta otentik yang merupakan alat bukti sempurna. Akta otentik memberikan diantara para pihak termasuk para ahli warisnya atau orang yang mendapat hak dari para pihak itu suatu bukti yang sempurna tentang apa yang dimuat di dalamnya.²⁸

Habib Adjie menjelaskan kekuatan pembuktian sempurna yang terdapat dalam suatu akta otentik merupakan perpaduan dari beberapa kekuatan pembuktian dan

²⁷ Retnowulan Sutanto, **Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek**, Mandar Maju, Bandung, 1997, hlm. 61

²⁸ R.Subekti, **Hukum Pembuktian**, Pradnya Paramita, Jakarta, 1978, hlm. 27

persyaratan yang terdapat padanya. Dalam suatu akta otentik harus memenuhi kekuatan pembuktian lahir, formil dan materiil.²⁹

Kehadiran ataupun kesaksian seorang pejabat umum terhadap suatu alat bukti sehingga dapat menambah kekuatan pembuktiannya dapat dikategorikan dalam unsur formal dari suatu akta. Yaitu mengenai formalitas akta, mengenai kebenaran apa yang dilihat, disaksikan dan didengar oleh seorang pejabat, juga mengenai kebenaran pernyataan ataupun keterangan para pihak yang disampaikan dihadapan pejabat yang berwenang.

Tentunya tidaklah tepat apabila kepala desa, lurah dan camat dinilai dapat memberikan unsur formal tersebut terhadap surat keterangan waris, apabila mereka tidaklah memiliki kewenangan yang dimaksud yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan.

3. Surat Keterangan Waris Yang Dibuat Balai Harta Peninggalan Sebagai Alat Bukti

Balai harta peninggalan merupakan bagian dari struktur organisasi Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, dibawah lingkungan Direktorat Perdata. Secara struktural tersebut maka BHP merupakan lembaga pemerintahan (eksekutif) yang melaksanakan urusan pemerintah.³⁰

Pejabat tata usaha negara melaksanakan urusan pemerintahan dengan cara mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara, yang diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Surat keterangan waris sebagai suatu instrumen yang dapat membuktikan apakah seseorang adalah benar-benar ahli waris dari pewaris, merupakan suatu alat bukti dalam ranah bidang hukum perdata.

²⁹ Habib Adjie, **Sekilas Dunia Notaris & PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan)**, Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm. 62

³⁰ I Gede Purwaka, *Op.Cit.*, hlm. 11

Hal ini menjadi suatu ketidakjelasan apabila surat keterangan waris yang dikeluarkan oleh balai harta peninggalan menimbulkan suatu permasalahan, kemanakah surat keterangan waris yang merupakan penetapan dari balai harta peninggalan ini harus dipermasalahkan ataupun dibatalkan, apakah ke lingkungan peradilan tata usaha negara karena merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, atau ke dalam lingkungan peradilan umum karena merupakan suatu alat bukti dalam ranah bidang hukum perdata.

C. Golongan Penduduk Dan Kewarganegaraan Dalam Surat Keterangan Waris

Surat Departemen Dalam Negeri Direktorat Pendaftaran Tanah Nomor Dpt/12/63/12/69 tentang Surat Keterangan Warisan dan Pembuktian Kewarganegaraan Juncto Pasal 111 ayat 1 huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, mengatur proses penerbitan surat keterangan waris berdasarkan penggolongan penduduk sesuai aturan warisan pemerintah kolonial Belanda yaitu Pasal 131 dan 163 *Indische Staatregeling*.

Sejak tanggal 1 (satu) Agustus 2006 telah terdapat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan yang tidak membagi warganegara Indonesia dalam golongan-golongan tertentu seperti dalam Pasal 163 *Indische Staatregeling*.

Diberlakukannya penggolongan penduduk dalam hal proses penerbitan surat keterangan warisan dikarenakan ketentuan Pasal II Undang-Undang Dasar 1945 bagian aturan peralihan:

"Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini"

Sebelumnya telah muncul juga Instruksi Presdisium Kabinet Nomor 31/U/IN/12/1966 yang mengkritisi masalah penggolongan penduduk maupun Pasal 66 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menyebutkan tidak berlakunya ketentuan dalam *burgerlijk wetboek*, namun hanya sebatas pengaturan mengenai catatan sipil dan perkawinan, tidak mencakup pewarisan.

Adanya ketentuan Pasal II Undang-Undang Dasar 1945 bagian aturan peralihan dan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan, penggolongan penduduk dalam Pasal 131 *Indische Staatregeling* dan Pasal 163 *Indische Staatregeling* seharusnya tidak berlaku lagi kecuali dalam bidang hukum waris.

Surat keterangan waris bukan masuk hukum waris secara material namun masuk dalam hukum acara perdata yaitu tentang pembuktian, sehingga pembuatan surat keterangan waris berdasarkan golongan penduduk tidak memiliki dasar hukum yang berlaku.

Adakalanya surat keterangan waris dapat terbit tanpa melalui proses penerbitan yang mengacu pada penggolongan penduduk, yaitu surat keterangan waris dalam bentuk suatu penetapan pengadilan. Adapun dasar-dasar hukum dari penetapan tersebut ialah:

- Surat edaran makamah agung nomor 2 tahun 1990 tentang petunjuk pelaksanaan undang-undang nomor 7 tahun 1989 tentang pengadilan agama (SEMA 2/1990) juncto Pasal 49 huruf B Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, untuk penetapan surat keterangan waris bagi orang-orang yang beragama Islam oleh Pengadilan Agama.
- Pasal 833 KUHPerdata, untuk surat keterangan waris berupa penetapan bagi orang-orang yang beragama selain Islam oleh Pengadilan Negeri.

Dengan diterbitkannya surat keterangan waris dalam bentuk penetapan pengadilan memang tidak memperhatikan penunjukan instansi yang berwenang terkait penggolongan penduduk, dan surat keterangan waris hadir dalam bentuk yang lebih jelas yaitu suatu penetapan pengadilan, memiliki kekuatan pembuktian absolut dan apabila dipermasalahkan lebih lanjut pun telah memiliki prosedur yang jelas melalui mekanisme peradilan yang lebih tinggi atau banding.

Namun perlu diingat bahwa dasar-dasar hukum yang memungkinkan adanya penetapan tersebut, digunakan apabila terjadi permasalahan atau perkara dalam penunjukan ahli waris yang berhak maupun besaran bagian dari harta waris.

Simpulan

1. Surat keterangan waris yang dibuat oleh (1) notaris (2) ahli waris yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah, Camat dan (3) Balai Harta Peninggalan tidak dapat memenuhi kebutuhan pembuktian ahli waris hasil perkawinan campuran antar golongan penduduk, karena surat keterangan waris yang dibuat berdasarkan pembagian golongan penduduk yang diatur dalam Surat Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria Direktorat Pendaftaran Tanah Nomor Dpt/12/63/12/69 Juncto Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997, tidak menyebutkan pejabat atau institusi yang berwenang menerbitkan surat keterangan waris bagi ahli waris hasil perkawinan campuran antar golongan penduduk.
2. Surat keterangan waris yang dibuat oleh (1) notaris (2) ahli waris yang dikuatkan oleh Kepala Desa/Lurah, Camat dan (3) Balai Harta Peninggalan sebagai suatu alat bukti perdata menimbulkan permasalahan masing-masing, karena ketentuan mengenai bentuk surat keterangan waris tidak jelas dan pejabat yang ditunjuk untuk proses penerbitan surat keterangan waris berbeda-beda.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Diana Halim Koentjoro, 2004, **Hukum Administrasi Negara**, Ghalia Indonesia, Bogor
- Djoko Soepadmo, 1996, **Seri A-1 Bagian Kedua Ketentuan-ketentuan dan Komentar mengenai Hukum Waris Dalam Praktek Teknik Pembuatan Akta**, Bina Ilmu, Surabaya
- G.H.S. Lumban Tobing, 1999, **Peraturan Jabatan Notaris-Notaris Reglement**, Erlangga, Jakarta
- Habib Adjie, 2012, **Bernas-Bernas Pemikiran Di Bidang Notaris Dan PPAT**, Mandar Maju, Bandung
- Habib Adjie, 2008, **Pembuktian Sebagai Ahli Waris Dengan Akta Notaris (Dalam Bentuk Akta Keterangan Waris)**, Mandar Maju, Bandung
- Habib Adjie, 2009, **Sekilas Dunia Notaris & PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan)**, Mandar Maju, Bandung
- I Gede Purwaka, 1999, **Keterangan Hak Mewarisi Yang Dibuat Oleh Notaris Berdasarkan Ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk wetboek)**, Program Spesialis Notariat Dan Pertahanan Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Ishaq, 2009, **Dasar-dasar Ilmu Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta
- Kusumadi Pudjosewojo, 1976, **Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia, cetakan III**, Aksara Baru, Jakarta
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, **Penelitian Hukum**, Kencana, Jakarta
- Retnowulan Sutanto, 1997, **Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek**, Mandar Maju, Bandung
- Ridwan HR, 2006, **Hukum Administrasi Negara**, Rajagrafindo Persada, Jakarta
- R.Subekti, 1978, **Hukum Pembuktian**, Pradnya Paramita, Jakarta
- Soejono dan H.Abdurahman, 2003, **Metode Penelitian Hukum**, Rineka Cipta, Jakarta
- Soerjono Soekanto, 1981, **Hukum Adat Indonesia**, Rajawali, Jakarta
- Tan Thong Kie, 2011, **Studi Notariat Serba-Serbi Praktek Notaris**, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Surat Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria Direktorat Pendaftaran Tanah Nomor Dpt/12/63/12/69 tentang Surat Keterangan Warisan dan Pembuktian Kewarganegaraan